



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
QUARTA SEZIONE PENALE

UDIENZA PUBBLICA
 DEL 12/05/2015

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
 Dott. CARLO GIUSEPPE BRUSCO
 Dott. ROCCO MARCO BLAIOTTA
 Dott. FRANCESCO MARIA CIAMPI
 Dott. ANDREA MONTAGNI
 Dott. EUGENIA SERRAO

SENTENZA
 - Presidente - N. 1059/2015
 - Consigliere - REGISTRO GENERALE
 - Consigliere - N. 30451/2014
 - Consigliere -
 - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

BAM N. IL 30/08/1958

avverso la sentenza n. 6304/2012 CORTE APPELLO di MILANO, del
 28/01/2014

visti gli atti, la sentenza e il ricorso
 udita in PUBBLICA UDIENZA del 12/05/2015 la relazione fatta dal
 Consigliere Dott. EUGENIA SERRAO

Udito il Procuratore Generale in persona del Dott.

~~che ha concluso per~~

Aldo Policastro, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

Udito il difensore, Avv. Alessia Ciprotti in sostituzione dell'Avv.
 Gianantonio Testa, che ha concluso riportandosi ai motivi di
 ricorso;

Udito, per la parte civile, l'Avv.

Udit i difensor Avv.

RITENUTO IN FATTO

1. La Corte di Appello di Milano, con sentenza del 28/01/2014, ha confermato la pronuncia emessa in data 19/07/2012 dal Giudice dell'Udienza Preliminare presso il Tribunale di Busto Arsizio, che aveva dichiarato BAM, in qualità di Sindaco del Comune di Caronno Pertusella (VA), responsabile del delitto di lesioni personali gravi ai danni del messo comunale BA.

2. Il giudice di primo grado aveva così ricostruito l'infortunio: AB, addetto all'Ufficio 'Messi e Notificazioni', il giorno dell'infortunio avrebbe dovuto archiviare alcuni documenti, da collocare sulla sommità degli armadi, ormai incapienti, ad un'altezza superiore a due metri da terra; aveva, quindi, utilizzato una scala in dotazione all'Ufficio; si trattava di una scala portatile in alluminio a due tronchi, che il B non aveva, però, potuto aprire in considerazione dell'esiguità dello spazio intercorrente tra gli armadi e le scrivanie e che aveva, dunque, appoggiato chiusa all'armadio; salito sulla scala, questa era scivolata lateralmente facendo così cadere il lavoratore di schiena.

3. AMB propone ricorso per cassazione lamentando omessa motivazione con specifico riferimento al motivo di appello relativo all'errata interpretazione ed applicazione dell'art.2 lett.b) d. lgs. 9 aprile 2008, n.81, nonché inosservanza o erronea applicazione della medesima norma. Le doglianze sviluppate nel ricorso si incentrano, sostanzialmente, sull'unico punto della decisione in cui si è affermata la qualifica di <datore di lavoro> dell'imputata laddove, secondo la ricorrente, la costituzione presso il Comune di Caronne Pertusella, con delibera n.158 del 13 maggio 2003, dell'Organo Collegiale dei Datori di Lavoro, avrebbe dovuto esonerare il Sindaco da responsabilità penale in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, dovendosi riconoscere a tale Organo Collegiale la qualifica di datore di lavoro nell'ambito dell'Amministrazione Comunale. La sentenza impugnata, si assume, avrebbe del tutto omesso di prendere in esame tale motivo di gravame, limitandosi a richiamare la sentenza di primo grado che, tuttavia, non aveva affrontato la questione. La corretta applicazione dell'art.2 lett.b) d. lgs. n.81/2008, secondo la ricorrente, avrebbe imposto di ritenere che, una volta individuato il soggetto al quale attribuire la qualifica di datore di lavoro, il Sindaco avrebbe dovuto andare esente da responsabilità in materia antinfortunistica, avendo il giudice di appello errato nell'ascrivere l'elemento soggettivo del reato a soggetto diverso dal datore di lavoro, da individuare invece nell'Organo Collegiale dei Datori di Lavoro, che



aveva incaricato la società di consulenza MAS s.r.l. di redigere il documento di valutazione dei rischi.

4. In data 11 maggio 2015 la ricorrente ha depositato memoria difensiva sviluppando i motivi di ricorso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.

2. Occorre ricordare che, a norma dell'art.2 lett. b) d. lgs. n.81/2008, per datore di lavoro si intende *<il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo>*.

2.1. In tale disposizione sono confluite le soluzioni adottate da parte della giurisprudenza nella vigenza della precedente normativa, meno esaustiva di quella attuale, laddove si era specificata la necessità di un atto espresso di individuazione del dirigente o del funzionario quale datore di lavoro, altrimenti rimanendo quella posizione in capo al vertice politico dell'Ente pubblico. Si era, in altre parole, riconosciuto carattere costitutivo all'atto dell'organo di vertice dell'Ente che attribuisse ad altri la qualità di datore di lavoro, data la natura originaria della posizione datoriale del dirigente, individuato in quanto tale dalla legge.

2.2. Corollario di tali affermazioni di principio, oggi positivizzate nel testo normativo, è che l'individuazione del dirigente (o del funzionario) cui attribuire la qualità di datore di lavoro è demandata alla pubblica amministrazione, la quale vi provvede con l'attribuzione della qualità e il conferimento dei relativi poteri di

autonomia gestionale, non potendo tale qualifica essere attribuita implicitamente ad un dirigente o funzionario solo perché preposti ad articolazioni della pubblica amministrazione che hanno competenze nel settore specifico. Nelle pubbliche amministrazioni, in altre parole, l'attribuzione della qualità di datore di lavoro a persona diversa dall'organo di vertice non può che essere espressa, anche perché comporta i poteri di gestione in tema di sicurezza. Sono gli organi di direzione politica che devono procedere all'individuazione, tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici, non essendo per tale ragione possibile una scelta non espressa e non accompagnata dal conferimento di poteri di gestione alla persona fisica. La conseguenza della mancata indicazione è la conservazione in capo all'organo di direzione politica della qualità di datore di lavoro. Con la precisazione che agli organi di direzione politica del Comune (Sindaco e Giunta Comunale) sono attribuiti in via originaria anche i poteri di sovrintendere alle scelte di gestione e direzione amministrativa, con il conferimento di tutti i poteri conseguenti. Anche il potere di individuare il datore di lavoro conferma che all'organo di direzione politica compete un potere originario (in tal senso soprattutto, Sez. 4, n. 38840 del 22/06/2005, Ioriatti, Rv. 232418).

3. Premesso che in relazione al punto della decisione concernente la riconducibilità dell'evento all'inadeguata elaborazione del D.U.V.R.I. non è stata svolta alcuna censura, occorre coordinare la disciplina sopra indicata con le regole inerenti ai compiti datoriali non delegabili, tra i quali rientra l'obbligo di stilare il documento di valutazione dei rischi a norma dell'art.17 d. lgs. n.81/2008, la cui inadeguata elaborazione costituisce, appunto, il presupposto sul quale si è fondata l'affermazione di responsabilità del Sindaco Augusta Maria Borghi. Diversi sono, infatti, gli effetti dell'individuazione del dirigente pubblico al quale viene conferita la qualifica di datore di lavoro rispetto alla delega di funzioni datoriali disciplinata dall'art.16 d. lgs. n.81/2008. L'atto di individuazione è correlato alla specialità della disciplina dettata per le pubbliche amministrazioni, alle quali non si applicano i criteri di imputazione della responsabilità per cosiddetta colpa di organizzazione individuati dal d. lgs. 8 giugno 2001, n.231 e dall'art.30 d. lgs. n.81/2008; tale specialità impone di chiarire che al soggetto così individuato competono tutte le funzioni datoriali, senza distinzione tra funzioni delegabili e non delegabili, in ragione della qualifica di datore di lavoro che tale soggetto viene ad assumere.

3.1. In tema di norme per la prevenzione degli infortuni, la normativa vigente esclude, in altre parole, che si possa ascrivere al Sindaco, anche se di un Comune di modeste dimensioni, quale organo politico, ogni violazione di

specifiche norme antinfortunistiche, quando risulti individuato il dirigente con qualifica di datore di lavoro in correlazione all'ubicazione ed all'ambito funzionale del singolo ufficio.

3.2. Sussisterà responsabilità per il Sindaco solo se risulti che questi, essendo a conoscenza della situazione antigiuridica inerente alla sicurezza dei locali e degli edifici in uso all'Ente territoriale, abbia ommesso di intervenire, con i suoi autonomi poteri, per porvi rimedio; tanto si desume dalla regola dettata dall'art.18, comma 3, d. lgs. n.81/2008, in base alla quale *<Gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare, ai sensi del presente decreto legislativo, la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tale caso gli obblighi previsti dal presente decreto legislativo, relativamente ai predetti interventi, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico>*.

3.3. Quindi nelle pubbliche amministrazioni, nel cui novero rientrano ovviamente gli enti locali, la qualifica di datore di lavoro - ai fini della normativa sulla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro -, con tutte le conseguenze che tale qualifica comporta, è riconosciuta al dirigente dotato di poteri di gestione e titolare di autonomi poteri decisionali anche in materia di spesa, tenuto conto peraltro della ripartizione di funzioni indicata dall'Ordinamento degli enti locali (art. 107 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267), che conferisce ai dirigenti amministrativi autonomi poteri di organizzazione delle risorse.

4. Esaminando il caso concreto, nella sentenza di primo grado si era dato atto che il Sindaco, con decreto del 14 settembre 2006, dunque in epoca ampiamente antecedente l'infortunio, avesse nominato un Direttore Generale con compiti di presidenza delle riunioni dei datori di lavoro comunali e di formulazione della proposta per il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), che è lo strumento con il quale viene attribuito il potere di spesa annuo ai datori di lavoro, conferendogli *<la direzione ed il coordinamento dell'organo dei Datori di Lavoro>*; il Tribunale aveva accertato, altresì, che il Sindaco aveva nominato un Responsabile del settore amministrativo di cui faceva parte l'Ufficio *<Messi e Notificazioni>* e che, a norma dell'art.17 del Regolamento Comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, fra le competenze di tale figura rientravano le *<funzioni proprie del datore di lavoro in relazione al decreto-legge. n.626/94 e successive modifiche, in relazione al proprio settore>*. Quanto

ai poteri di spesa, nella sentenza si legge che la previsione di spesa per i datori di lavoro era stata approvata con delibera della Giunta comunale n.49 del 18 marzo 2008, che aveva attribuito la somma di euro 18.000,00 all'Organo collegiale dei Datori di Lavoro, composto da tutti i Responsabili di settore, coordinati dal Direttore Generale. Nell'esaminare la posizione del Direttore Generale, il Tribunale aveva ritenuto che le funzioni proprie del datore di lavoro fossero state conferite ai singoli Responsabili di Settore e che i poteri di spesa fossero subordinati ad approvazione della Giunta Comunale e a delibera del Collegio dei Datori.

4.1. Si era, tuttavia, affermata la responsabilità del Sindaco in relazione all'omessa redazione di un adeguato documento di valutazione dei rischi, causalmente correlata all'infortunio occorso al dipendente comunale, sul presupposto che l'attività prevista dall'art.17 d. lgs. n.81/2008 non fosse delegabile e che, per tale ragione, dell'incompleta redazione di tale documento dovesse, in ogni caso, rispondere l'organo di vertice dell'Ente.

4.2. Nella sentenza impugnata la doglianza concernente l'esonero da responsabilità penale del Sindaco in materia antinfortunistica, contrariamente a quanto dedotto nel ricorso, è stata espressamente presa in considerazione nell'elenco dei motivi di appello (ove si richiama la delibera n.158 del 13 maggio 2003 con la quale era stato individuato l'Organo Collegiale dei Datori di Lavoro, che aveva a sua volta emanato la delibera n.105 del 12 aprile 2005 per conferire l'incarico di Responsabile del Servizio di prevenzione) e, successivamente, laddove si è rimarcato che l'imputata in prima persona avesse affidato alla società di consulenza Mercurio l'incarico di stilare il documento di valutazione dei rischi, implicitamente negando fondamento all'assunto difensivo secondo il quale si sarebbe dovuto individuare nell'Organo Collegiale dei funzionari apicali il datore di lavoro ai sensi dell'art.2, comma 1, lett. b) d. lgs. n.81/2008.

4.3. A tale conclusione la Corte territoriale è pervenuta ribadendo che l'attività di redazione del documento di valutazione dei rischi fosse compito non delegabile, come peraltro confermato dal pacifico dato che fosse stato il Sindaco Borghi ad affidare alla società Mercurio il relativo incarico, richiamando anche il disposto dell'art.33 (*rectius* 31), comma 5, d. lgs. n.81/2008, a mente del quale il datore di lavoro che <ricorra a persone o servizi esterni non e' per questo esonerato dalla propria responsabilità in materia>.

5. Non vi è, dunque, dubbio che nel caso concreto gli organi di vertice dell'amministrazione comunale (Sindaco e Giunta Comunale) avessero individuato i dirigenti ai quali attribuire la qualifica di datore di lavoro, secondo quanto si legge nella sentenza di primo grado, ritenendo tuttavia entrambi i

giudici di merito che l'attività la cui omissione aveva nel caso concreto contribuito al verificarsi dell'infortunio, ossia l'omessa redazione di un adeguato e completo documento di valutazione dei rischi, non fosse delegabile e fosse, per tale motivo, conservata in capo all'organo di direzione politica la posizione di garanzia inerente a detta attività.

5.1. Si tratta di motivazione erronea in diritto, non potendo l'imputata Borghi considerarsi <datore di lavoro> ai sensi del decreto n.81/2008 e non essendo applicabile alle pubbliche amministrazioni che abbiano proceduto all'individuazione del dirigente a norma dell'art.2, comma 1, lett. b) d. lgs. n.81/2008, secondo quanto si è detto, la regola che limita la delegabilità di taluni obblighi propri del datore di lavoro (art.17 d. lgs. n.81/2008).

5.2. Tuttavia, tale errore di diritto non inficia la correttezza della decisione, ed è quindi emendabile ai sensi dell'art.619, comma 1, cod.proc.pen., in quanto dalla pronuncia impugnata emerge come pacifico il dato che il Sindaco avesse in prima persona provveduto all'adempimento dell'obbligo di redazione del D.U.V.R.I., incaricando una società di consulenza, da tale dato risultando evidente che non avesse inteso conferire ad altri la relativa posizione di garanzia.

6. L'infondatezza del ricorso ne comporta il rigetto, cui segue a norma dell'art.616 cod.proc.pen. la condanna della ricorrente al pagamento delle spese processuali.

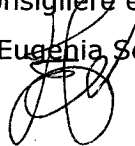
P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali.

Così deciso il 12/05/2015

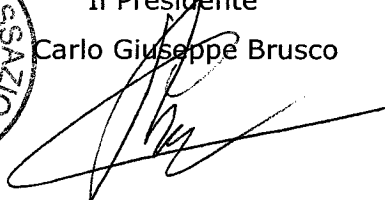
Il Consigliere estensore

Eugenia Serrao



Il Presidente

Carlo Giuseppe Brusco



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Giovanni RUELLO



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
IV Sezione Penale
DEPOSITATO IN CANCELLERIA

27 MAG. 2015



IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Dott. Giovanni RUELLO

